



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

6 päivänä lokakuuta 2015\*

Ennakkoratkaisupyyntö — SEUT 267 artikla — Unionin tuomioistuimen toimivalta — Se, onko ennakkoratkaisupyyntö esittänyt elin tuomioistuin — Riippumattomuus — Pakollinen tuomiovalta — Direktiivi 89/665/ETY — 2 artikla — Muutoksenhakuelimet — Direktiivi 2004/18/EY — 1 artiklan 8 kohta ja 52 artikla — Julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyt — Julkisen yksikön käsite — Hallintoviranomaiset — Kuuluminen julkisen yksikön käsitteeseen

Asiassa C-203/14,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Tribunal Català de Contractes del Sector Públic (Katalonian julkisen sektorin hankintasopimuksia käsittelevä tuomioistuin, Espanja) on esittänyt 25.3.2014 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 23.4.2014, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

## **ConSORCI Sanitari del Maresme**

vastaa

## **Corporació de Salut del Maresme i la Selva,**

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, varapresidentti K. Lenaerts, jaoston puheenjohtajat A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, C. Vajda ja S. Rodin sekä tuomarit A. Arabadjiev, M. Berger (esittelevä tuomari), E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, J. L. da Cruz Vilaça ja F. Biltgen,

julkisasiamies: N. Jääskinen,

kirjaaja: hallintovirkamies L. Carrasco Marco,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 12.5.2015 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Espanjan hallitus, asiamiehenään M. Sampol Pucurull,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato S. Varone,
- Euroopan komissio, asiamiehinään A. Tokár ja D. Loma-Osorio Lerena,

kuultuaan julkisasiamiehen 7.7.2015 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

\* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

on antanut seuraavan

### tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/18/EY (EUVL L 134, s. 114) 1 artiklan 8 kohdan ja 52 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Consorci Sanitari del Maresme (Maresmen alueen terveydenhoitoyhtymä) ja Corporació de Salut del Maresme i la Selva (Maresmen ja Selvan alueiden terveyspalveluista vastaava ryhmittymä) ja jossa on kyse päätöksestä, jolla Consorci Sanitari del Maresmelta evättiin lupa osallistua avoimeen tarjouspyyntömenettelyyn magneettiresonanssipalveluiden tarjoamiseksi tämän viimeksi mainitun hallinnoimille terveydenhoitoyksiköille.

### Asiaa koskevat oikeussäännöt

#### *Unionin oikeus*

- 3 Direktiivin 2004/18 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:  
”Jäsenvaltioiden olisi huolehdittava siitä, että julkisoikeudellisen laitoksen osallistuminen tarjoajana julkisia hankintoja tai urakoita koskevan sopimuksen tekomenettelyyn ei aiheuta kilpailun vääristymistä yksityisiin tarjoajiin nähden.”
- 4 Tämän direktiivin 1 artiklan 8 kohdassa säädetään seuraavaa:  
”Urakoitsijalla’, ’tavarantoimittajalla’ ja ’palvelujen suorittajalla’ tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä tai julkista yksikköä taikka tällaisten henkilöiden ja/tai laitosten ryhmittymää, joka tarjoaa markkinoilla rakennustöiden ja/tai -urakoiden toteuttamista, tuotteita tai palveluja.  
Käsite ’taloudellinen toimija’ kattaa urakoitsijan, tavarantoimittajan ja palvelujen suorittajan käsitteet. Sitä käytetään yksinomaan tekstin yksinkertaistamiseksi.  
– –”
- 5 Kyseisen direktiivin 2 artiklan, jonka otsikko on ”Julkisissa hankintasopimuksissa noudatettavat periaatteet”, sanamuoto on seuraava:  
”Hankintaviranomaisten on kohdeltava taloudellisia toimijoita yhdenvertaisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti.”
- 6 Direktiivin 2004/18 52 artiklassa, jonka otsikko on ”Hyväksytyjen taloudellisten toimijoiden viralliset luettelot ja yksityis- tai julkisoikeudellisten laitosten suorittama varmentaminen”, säädetään seuraavaa:  
”1. Jäsenvaltiot voivat perustaa joko virallisia luetteloja hyväksytyistä urakoitsijoista, tavarantoimittajista tai palvelujen suorittajista tai suorittaa varmentamisen yksityis- tai julkisoikeudellisten laitosten välityksellä.

Jäsenvaltioiden on mukautettava luetteloihin merkitsemistä koskevat ehdot sekä varmentamislaitosten todistusten antamisen ehdot 45 artiklan 1 kohdan ja 2 kohdan a–d ja g alakohdan, 46 artiklan, 47 artiklan 1, 4 ja 5 kohdan, 48 artiklan 1, 2, 5 ja 6 kohdan sekä 49 artiklan ja tarvittaessa 50 artiklan säännöksiin.

--

5. Merkittäessä muista jäsenvaltioista olevia taloudellisia toimijoita viralliseen luetteloon tai 1 kohdassa tarkoitettujen laitosten varmentauksessa kyseisiä toimijoita niiltä ei saa vaatia muita kuin kotimaisilta taloudellisilta toimijoilta vaadittavia todisteita tai ilmoituksia, eikä missään tapauksessa muita kuin niitä, joita tarkoitetaan 45–49 artiklassa ja tarvittaessa 50 artiklassa.

Muiden jäsenvaltioiden taloudellisilta toimijoilta ei kuitenkaan saa vaatia kyseistä luetteloon merkitsemistä tai todistusta edellytyksenä niiden julkiseen hankintasopimukseen osallistumiselle. Hankintaviranomaisten on hyväksyttävä muissa jäsenvaltioissa olevien laitosten antamat vastaavat todistukset. Niiden on myös hyväksyttävä muita vastaavia todistamiskeinoja.

6. Taloudelliset toimijat voivat koska tahansa pyytää tulla merkityksi viralliseen luetteloon tai todistuksen antamista. Niille on ilmoitettava luetteloa pitävän viranomaisen tai toimivaltaisen varmentamislaitoksen päätöksestä kohtuullisen lyhyen ajan kuluessa.

--”

- 7 Julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 21.12.1989 annetun neuvoston direktiivin 89/665/ETY (EYVL L 395, s. 33), sellaisena kuin se on muutettuna 11.12.2007 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2007/66/EY (EYVL L 335, s. 31; jäljempänä direktiivi 89/665), 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että 1 artiklassa säädettyjä muutoksenhakumenettelyjä koskeviin toimenpiteisiin sisältyvät valtuudet:

- a) ryhtyä mahdollisimman pian väliaikaisiin toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on oikaista väitetty virheellinen menettely tai estää asianomaisiin etuihin kohdistuvat lisävahingot, mukaan lukien toimenpiteet julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelyyn taikka hankintaviranomaisen tekemän päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämiseksi tai keskeyttämisen varmistamiseksi;
- b) kumota lainvastaisesti tehdyt päätökset tai varmistaa niiden kumoaminen, mukaan lukien tarjouspyynnössä, sopimusasiakirjoissa tai muussa sopimuksentekomenettelyyn liittyvässä asiakirjassa olevien syrjintää aiheuttavien teknisten, taloudellisten tai rahoitusta koskevien eritelmien poistaminen;
- c) määrätä virheellisestä menettelystä kärsineelle vahingonkorvausta.

2. Edellä 1 kohdassa sekä 2 d ja 2 e artiklassa säädetyt valtuudet voidaan siirtää muutoksenhakumenettelyn eri osa-alueista vastuussa oleville erillisille elimille.

--

9. Kun muutoksenhakumenettelystä vastaavat muut kuin oikeusviranomaiset, niiden on aina perusteltava päätöksensä kirjallisesti. Tällaisessa tapauksessa on lisäksi säädettävä menettelyistä, joilla varmistetaan mahdollisuus saattaa muutoksenhakuelimen lainvastaisiksi väitetyt toimenpiteet tai sille

annettujen toimivaltuuksien väitetyt väärinkäytökset tuomioistuimen tai muun sellaisen elimen tutkittaviksi, joka on [SEUT 267] artiklassa tarkoitettu tuomioistuin ja riippumaton sekä hankintaviranomaisesta että muutoksenhakuelimestä.

Tällaisen riippumattoman elimen jäsenet nimitetään ja heidän toimikautensa päättyy nimittävän viranomaisen, toimikauden pituuden ja tehtävästä vapauttamisen osalta samoin edellytyksin kuin tuomioistuinten jäsenten. Ainakin riippumattoman elimen puheenjohtajan on täytettävä samat oikeudellista ja ammatillista pätevyyttä koskevat vaatimukset kuin tuomioistuimen jäsenten. Riippumattoman elimen on tehtävä päätöksensä noudattaen menettelyä, jossa molempia osapuolia kuullaan, ja näiden päätösten on oltava oikeudellisesti sitovia kunkin jäsenvaltion päättämällä tavalla.”

### *Espanjan oikeus*

8 Julkisen sektorin hankintasopimuksista annetun lain uudistamisen hyväksymisestä 14.11.2011 annetun kuninkaan asetuksen 3/2011 (Real Decreto Legislativo 3/2011 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, jäljempänä kuninkaan asetus 3/2011) 40 §:n 1 ja 6 momentin mukaan julkisia hankintoja koskeva erityinen muutoksenhaku, johon turvaudutaan ennen hallinto-oikeudellista muutoksenhakua, on luonteeltaan vapaaehtoinen.

9 Kuninkaan asetuksen 62 §:n, jonka otsikko on ”Kelpoisuusvaatimus”, sanamuoto on seuraava:

”1. Voidakseen tehdä hankintasopimuksia julkisen sektorin kanssa urakoitsijan on osoitettava, että se täyttää hankintaviranomaisen määrittämät taloudellista tilannetta, vakavaraisuutta sekä ammatillista tai teknistä pätevyyttä koskevat vähimmäisvaatimukset. Tämä vaatimus korvataan luokitusvaatimuksella silloin, kun urakoitsijalla on tässä laissa säädetyn mukaisesti oltava luokitus.

2. Kelpoisuutta koskevat vähimmäisvaatimukset, jotka urakoitsijan on täytettävä, ja niiden osoittamiseksi vaaditut asiakirjat mainitaan hankintailmoituksessa ja esitetään täsmällisesti tarjouspyyntöasiakirjoissa. Näiden vaatimusten tulee liittyä sopimuksen kohteeseen ja niiden on oltava oikeassa suhteessa sopimuksen kohteeseen nähden.”

10 Kuninkaan asetuksen 3/2011 65 §:ssä, jonka otsikko on ”Luokitusvaatimus”, säädetään seuraavaa:

”1. Voidakseen tehdä hallintoviranomaisten kanssa sopimuksia, jotka koskevat sellaisten rakennusurakoiden suorittamista, joiden arvioitu arvo on vähintään 350 000 euroa, tai sellaisia palveluhankintoja, joiden arvioitu arvo on vähintään 120 000 euroa, edellytetään ehdottomasti, että urakoitsijalla on asianmukainen luokitus. – –

– –

5. Julkisen sektorin yksiköt, joilla ei ole hallintoviranomaisen ominaisuutta, voivat edellyttää tarjoajilta tiettyä luokitusta niiden kelpoisuusvaatimusten osoittamiseksi, joita kyseessä olevan sopimuksen tekeminen edellyttää.”

11 Katalonian julkisen sektorin hankintasopimuksia käsittelevän tuomioistuimen perustamisesta, organisaatiosta ja toiminnasta 3.9.2013 annetun Generalidad de Cataluñan asetuksen 221/2013 (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya nro 6454, 5.9.2013) 8 §:ssä, jonka otsikko on ”Henkilökohtainen asema”, säädetään seuraavaa:

”Tuomioistuimen jäsenten henkilökohtainen asema on seuraava:

1. Tuomioistuimen jäseniin sovelletaan samaa esteellisyysjärjestelmää kuin Generalidadin johtaviin virkamiehiin.

--

4. Tuomioistuimen jäseniä ei voida erottaa, mutta heidät voidaan seuraavista syistä panna viralta tai vapauttaa tehtävistään:

— kuolema

— toimikauden päättyminen ilman uusimista

— irtisanoutuminen --

— virkamiehen aseman menettäminen

— velvollisuuksien vakava laiminlyönti

— --

— kyvyttömyys toimia tehtävissä

— kansalaisuuden menettäminen.

--”

### **Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset**

12 Maresmen alueen terveydenhoitoyhtymä haki ehdokkaaksi avoimeen tarjouspyyntömenettelyyn, joka järjestettiin magneettiresonanssipalveluiden hankkimiseksi Maresmen ja Selvan alueen terveystalouksista vastaavan ryhmittymän hallinnoimille terveydenhoitoyksiköille. Tämän tarjouspyynnön tarjouspyyntöasiakirjoissa asetettiin tarjoajille velvollisuus osoittaa kelpoisuutensa sopimuksen tekemiseen toimittamalla niin sanotun luokitustodistuksen.

13 Todettuaan tarjousten avaustilaisuudessa, ettei Maresmen alueen terveydenhoitoyhtymä ollut toimittanut vaadittua todistusta, arviointikomitea pyysi sitä toimittamaan sen. Maresmen alueen terveydenhoitoyhtymä ei toimittanut todistusta, mutta se toimitti ilmoituksen, jossa se sitoutui asettamaan käyttöön kaupallisen yhtiön resursseja, sekä selvityksen asemastaan julkisena yksikkönä. Näin ollen hankintayksikkö ilmoitti 28.11.2013 Maresmen alueen terveydenhoitoyhtymälle sulkeneensa sen pois hankintamenettelystä, koska se ei ollut korjannut esitetyissä asiakirjoissa todettuja puutteita vaaditussa muodossa ja määräajassa.

14 Maresmen alueen terveydenhoitoyhtymä pani 10.12.2013 vireille julkista hankintamenettelyä koskevan erityisen muutoksenhaun hankintayksikön päätöksestä ennakkoratkaisua pyytäneessä elimessä. Se vetosi siihen, että koska se on hallintoviranomainen, siihen ei sovelleta yritysluokitusta koskevaa vaatimusta. Se vaati yhtäältä, että se hyväksytään kyseessä olevaan tarjouspyyntömenettelyyn, ja toisaalta, että tarjouspyyntömenettely keskeytetään.

15 Tässä tilanteessa Tribunal Català de Contractes del Sector Públic päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko hallintoviranomaisia pidettävä direktiivin 2004/18 mukaan julkisina yksiköinä?

2) Jos edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko hallintoviranomaisia direktiivin 2004/18 mukaan pidettävä taloudellisina toimijoina ja voivatko ne siten osallistua julkisiin tarjouspyyntömenettelyihin?

- 3) Jos edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, voidaanko ja pitääkö hallintoviranomaiset direktiivin 2004/18 mukaan merkitä hyväksytyjen urakoitsijoiden, tavarantoimittajien tai palvelujen suorittajien virallisiin luetteloihin tai sertifioida yksityis- tai julkisoikeudellisten sertifiointilaitosten välityksellä Espanjan oikeudessa yritysten luokitusrekisteriksi kutsutussa järjestelmässä?
- 4) Onko direktiivin 2004/18 perusteella katsottava, että kyseinen direktiivi on saatettu virheellisesti osaksi Espanjan kansallista lainsäädäntöä kuninkaan asetuksella 3/2011, ja jos näin on tehty, onko Espanjan lainsäätäjä tämän kuninkaan asetuksen 62 ja 65 §:llä rajoittanut hallintoviranomaisten mahdollisuutta tulla merkityksi yritysten luokitusrekisteriin?
- 5) Jos hallintoviranomaiset voivat osallistua tarjouspyyntömenettelyihin, mutta eivät – direktiivin 2004/18 perusteella – voi tulla merkityksi yritysten luokitusrekisteriin, millä tavalla ne voivat osoittaa soveltuvuutensa julkisten sopimusten tekemiseen?”

### **Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu**

#### *Unionin tuomioistuimen toimivalta*

- 16 Ennen esitettyihin kysymyksiin vastaamista on aiheellista tarkastella unionin tuomioistuimen toimivaltaa vastata niihin.
- 17 Ensimmäiseksi sen arvioimisen osalta, onko ennakkoratkaisupyynnön esittänyt elin SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin, mikä on pelkästään unionin oikeuden perusteella ratkaistava kysymys, unionin tuomioistuin ottaa huomioon useita seikkoja, joita ovat muun muassa elimen lakisääteisyys, pysyvyys, sen tuomiovallan pakottavuus, menettelyn kontradiktorisuus, toimiminen oikeussääntöjen soveltajana ja riippumattomuus (ks. mm. tuomio Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39 ja tuomio Umweltanwalt von Kärnten, C-205/08, EU:C:2009:767, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). On siis todettava, että vaikka on niin, kuten ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tehdystä päätöksestä käy ilmi, että Tribunal Català de Contractes del Sector Pública pidettäisiin Espanjan oikeudessa hallinnollisena elimenä, tämä seikka ei sellaisenaan olisi ratkaiseva tätä arviointia varten.
- 18 Siltä osin kuin kyse on aluksi arviointiperusteista, jotka koskevat ennakkoratkaisupyynnön esittäneen elimen lakisääteisyttä ja pysyvyyttä, menettelyn kontradiktorisuutta ja tämän elimen toimimista oikeussääntöjen soveltajana, on todettava, että unionin tuomioistuimen hallussa olevassa asiakirja-aineistossa ei ole yhtäkään seikkaa, joka olisi omiaan asettamaan kyseenalaiseksi sen, että Tribunal Català de Contractes del Sector Públic on SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin.
- 19 Riippumattomuutta koskevan kriteerin osalta unionin tuomioistuimen hallussa olevasta asiakirja-aineistosta käy ilmi, että Tribunal Català de Contractes del Sector Públic on ulkopuolinen siihen viranomaiseen nähden, joka on tehnyt päätöksen, josta pääasian kanteessa on kyse (ks. tuomio Corbiau, C-24/92, EU:C:1993:118, 15 kohta ja tuomio Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, 49 kohta). Tässä asiayhteydessä on tullut ilmi, että kyseinen tuomioistuin huolehtii tehtävistään itsenäisesti olematta missään hierarkkisessa tai alisteisessa suhteessa mihinkään tahoon ja ottamatta vastaan määräyksiä tai ohjeita miltään taholta (ks. tuomio Torresi, C-58/13 ja C-59/13, EU:C:2014:2088, 22 kohta) ja että se on täten suojattu sellaisilta ulkoisilta toimenpiteiltä tai painostuksilta, jotka voivat vaarantaa sen jäsenten päätöksenteon riippumattomuuden (tuomio Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, 51 kohta ja tuomio TDC, C-222/13, EU:2014:2265, 30 kohta).
- 20 Lisäksi on selvää, että kyseessä oleva tuomioistuin hoitaa tehtävänsä noudattaen täysin objektiivisuutta ja puolueettomuutta oikeusriidan asianosaisiin nähden ja siihen nähden, mitkä ovat heidän intressinsä oikeusriidan kohteen kannalta. Lisäksi Generalidad de Cataluña asetuksen 221/2013 8 §:n

4 momentin mukaan tämän elimen jäseniä ei voida erottaa ja heidät voidaan vapauttaa tehtävistään vain kyseisessä momentissa nimenomaisesti luetelluista syistä (ks. tuomio Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, 52 ja 53 kohta ja tuomio TDC, C-222/13, EU:2014:2265, 31 ja 32 kohta).

- 21 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt elin täyttää näin ollen riippumattomuuden kriteerin.
- 22 Siltä osin kuin kyse on vielä ennakkoratkaisua pyytävän elimen tuomiovallan SEUT 267 artiklaa koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesta pakottavuudesta, on tosin todettava, että ennakkoratkaisupyynnön esittäneen elimen toimivalta on asetuksen 3/2011 40 §:n 6 momentin mukaan vapaaehtoista. Näin ollen julkisia hankintoja koskevan muutoksenhaun tekijä voi valita joko erityisen muutoksenhaun ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä elimessä tai hallinto-oikeudellisen muutoksenhaun.
- 23 Tältä osin on kuitenkin muistutettava yhtäältä, että ennakkoratkaisupyynnön esittäneen elimen, jonka toimivalta ei ole riippuvainen asianosaisten sopimuksesta, ratkaisut sitovat asianosaisia (ks. määräys Merck Canada, C-555/13, EU:C:2014:92, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta, C-377/13, EU:C:2014:1754, 28 kohta).
- 24 Toisaalta Espanjan hallitus täsmensi istunnossa, että käytännössä hankintasopimusten tekomenettelyissä tarjoajat eivät yleensä käytä mahdollisuuttaan tehdä suoraan hallinto-oikeudellinen muutoksenhaku saattamatta ensin Tribunal Català de Contractes del Sector Públicin käsiteltäväksi pääasiassa kyseessä olevan kaltaista erityistä muutoksenhakua. Hallinto-oikeudet siis osallistuvat asian käsittelyyn pääsääntöisesti toisena oikeusasteena, joten on ensisijassa ennakkoratkaisupyynnön esittäneen elimen tehtävänä valvoa Katalonian itsehallintoalueella unionin oikeuden noudattamista julkisia hankintoja koskevissa asioissa.
- 25 Näin ollen Tribunal Català de Contractes del Sector Públic täyttää myös kriteerin, joka koskee sen tuomiovallan pakottavuutta.
- 26 Lopuksi on muistutettava, että arvioidessaan direktiivin 89/665 2 artiklan 9 kohdassa mainittujen kansallisten elinten, jotka ovat vastuussa julkisten hankintasopimusten tekemistä koskevista muutoksenhakumenettelyistä, oikeudellista asemaa unionin tuomioistuin on jo vahvistanut useiden muiden sellaisten kansallisten elinten osalta, jotka ovat olennaisilta osin verrattavissa käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytävään elimeen, että ne ovat tuomioistuimia (ks. mm. tuomio Dorsch Consult, C-54/96, EU:C:1997:413, 22–38 kohta; tuomio Köllensperger ja Atzwanger, C-103/97, EU:C:1999:52, 16–25 kohta ja tuomio Bundesdruckerei, C-549/13, EU:C:2014:2235, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 27 Näin ollen Tribunal Català de Contractes del Sector Públic on SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin.
- 28 Toiseksi Espanjan hallitus toteaa, että Espanjan oikeudessa asetettua luokitusta koskevaa velvollisuutta ei sovelleta yrityksiin, jotka ovat sijoittautuneet muihin jäsenvaltioihin kuin Espanjan kuningaskuntaan. Ennakkoratkaisukysymykset ovat siis sen mukaan täysin sisäisiä eikä niiden ratkaiseminen edellytä unionin oikeuden soveltamista eikä tulkintaa.
- 29 Tältä osin on syytä muistuttaa, että unionin tuomioistuin ei lähtökohtaisesti ole toimivaltainen vastaamaan ennakkoratkaisukysymykseen, kun on selvää, ettei unionin oikeuden sääntöä, jonka tulkintaa siltä on pyydetty, voida soveltaa (tuomio Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona, C-139/12, EU:C:2014:174, 41 kohta ja tuomio Wojciechowski, C-408/14, EU:C:2015:591, 26 kohta; ks. myös määräys Parva Investitionsbanka ym., C-488/13, EU:C:2014:2191, 26 kohta ja määräys De Bellis ym., C-246/14, EU:C:2014:2291, 14 kohta).

- 30 Sillä seikalla, että pääasiassa kyseessä olevaa luokitusvelvollisuutta ei sovelleta yrityksiin, jotka ovat sijoittautuneet muihin jäsenvaltioihin kuin Espanjan kuningaskuntaan, ei kuitenkaan ole vaikutusta unionin tuomioistuimen toimivaltaan. Unionin tuomioistuin on jo nimittäin katsonut, että direktiivien 89/665 ja 2004/18 minkään osan perusteella ei voida katsoa, että niiden säännösten sovellettavuus riippuisi siitä, onko olemassa tosiasiallinen yhteys jäsenvaltioiden väliseen vapaaseen liikkuvuuteen. Kyseisissä direktiiveissä ei nimittäin aseteta sille, että julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyihin sovelletaan niiden säännöksiä, mitään tarjoajien kansalaisuutta tai sijoittautumispaikkaa koskevaa edellytystä (ks. vastaavasti tuomio *Michaniki*, C-213/07, EU:C:2008:731, 29 kohta).
- 31 Kaiken edellä todetun perusteella unionin tuomioistuin on toimivaltainen vastaamaan esitettyihin kysymyksiin.

*Ensimmäinen ja toinen kysymys*

- 32 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisessä ja toisessa kysymyksessään, jotka on käsiteltävä yhdessä, onko direktiivin 2004/18 1 artiklan 8 kohtaa tulkittava siten, että sen toisessa alakohdassa oleva käsite ”taloudellinen toimija” kattaa hallintoviranomaiset, ja voivatko nämä viimeksi mainitut osallistua taloudellisina toimijoina julkisiin tarjouspyyntömenettelyihin.
- 33 Tältä osin direktiivin 2004/18 johdanto-osan neljännestä perustelukappaleesta, jossa nimenomaisesti viitataan mahdollisuuteen, että julkisoikeudellinen laitos osallistuu tarjoajana julkisia hankintoja koskevan sopimuksen tekomenettelyyn, ja kyseisen direktiivin 1 artiklan 8 kohdasta, jossa nimenomaisesti tunnustetaan ”taloudellisen toimijan” asema kaikille ”julkisille yksiköille”, seuraa, ettei direktiivissä 2004/18 suljeta hallintoviranomaisia pois tarjouspyyntömenettelyistä.
- 34 Lisäksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että kaikilla henkilöillä tai yksiköillä, jotka hankintailmoituksessa asetetut edellytykset huomioon ottaen katsovat kykenevänsä toteuttamaan tämän hankintasopimuksen suoraan tai alihankintaa käyttäen, on oikeus jättää tarjous tai ilmoittautua ehdokkaaksi riippumatta kyseisen henkilön tai yksikön yksityis- tai julkisoikeudellisesta asemasta sekä siitä, toimiiko se järjestelmällisesti vai vain satunnaisesti markkinoilla, tai siitä, tuetaanko sitä julkisilla varoilla (ks. tuomio *CoNISM*a, C-305/08, EU:C:2009:807, 42 kohta ja vastaavasti tuomio *Data Medical Service*, C-568/13, EU:C:2014:2466, 35 kohta).
- 35 Jos on niin tai siltä osin kuin on niin, että tietyt yksiköt saavat – vaikkapa vain satunnaisesti – tarjota korvausta vastaan palveluja markkinoilla, jäsenvaltiot eivät voi kieltää näitä yksiköitä osallistumasta sellaisiin julkisiin hankintamenettelyihin, joissa hankitaan näitä samoja palveluja (ks. vastaavasti tuomio *CoNISM*a, C-305/08, EU:C:2009:807, 47–49 kohta ja tuomio *Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce ym.*, C-159/11, EU:C:2012:817, 27 kohta; ks. vastaavasti myös julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18.6.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/50/ETY (EYVL L 209, s. 1) vastaavien säännösten osalta tuomio *Data Medical Service*, C-568/13, EU:C:2014:2466, 36 kohta).
- 36 Näin ollen ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2004/18 1 artiklan 8 kohtaa on tulkittava siten, että sen toisessa alakohdassa oleva käsite ”taloudellinen toimija” kattaa hallintoviranomaiset, jotka voivat siten osallistua julkisiin tarjouspyyntömenettelyihin jos – ja siltä osin kuin – ne saavat tarjota korvausta vastaan palveluja markkinoilla.



*Kolmas kysymys*

- 37 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedusteleo kolmannella kysymyksellään, onko direktiivin 2004/18 52 artiklaa tulkittava siten, että kansalliset hallintoviranomaiset voidaan merkitä hyväksytyjen urakoitsijoiden, tavarantoimittajien tai palvelujen suorittajien virallisiin luetteloihin tai sertifioida julkis- tai yksityisjulkisoikeudellisten sertifiointilaitosten välityksellä.
- 38 Niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka ovat päätyneet ottamaan käyttöön joko hyväksytyjen urakoitsijoiden, tavarantoimittajien tai palvelujen suorittajien viralliset luettelot tai julkis- tai yksityisjulkisoikeudellisten sertifiointilaitosten välityksellä tapahtuvan sertifiointin, on todettava, että vaikka muun muassa direktiivin 2004/18 52 artiklan 1 ja 5 kohtaan sisältyy tiettyjä vaatimuksia näihin luetteloihin merkitsemisen ja tämän sertifiointin edellytysten määrittelemisestä, tässä direktiivissä ei määritellä, missä määrin julkiset yksiköt voidaan merkitä asianomaisiin virallisiin luetteloihin tai missä määrin ne voivat saada tällaisen sertifiointin tai onko kyseessä oleva luetteloon merkitseminen tai sertifiointi pakollinen.
- 39 On kuitenkin muistutettava, kuten tämän tuomion 36 kohdasta ilmenee, että julkisilla yksiköillä, joilla on kansallisen oikeuden mukainen lupa tarjota asianomaisessa hankintailmoituksessa tarkoitettuja urakoita, tavaroita tai palveluita, on myös oikeus osallistua julkisiin tarjouspyyntömenettelyihin.
- 40 Kansallisella säännöstöllä, jossa evätään hallintoviranomaisilta, joilla on lupa tarjota taloudellisena toimijana asianomaisessa hankintailmoituksessa tarkoitettuja urakoita, tavaroita tai palveluita, kyseessä oleviin luetteloihin merkintä tai kyseessä oleva sertifiointi, mutta jossa kuitenkin samanaikaisesti varataan oikeus osallistua tarjouspyyntömenettelyyn muille taloudellisille toimijoille, jotka on merkitty näihin luetteloihin tai joilla on tämä sertifiointi, vietäisiin näiden julkisten yksiköiden näihin tarjouspyyntömenettelyihin osallistumista koskevalta oikeudelta tehokas vaikutus eikä kyseisen säännösten näin ollen voitaisi katsoa olevan yhteensopiva unionin oikeuden kanssa.
- 41 Näin ollen kolmanteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2004/18 52 artiklaa on tulkittava siten, että vaikka siihen sisältyy tiettyjä vaatimuksia taloudellisten toimijoiden kansallisiin virallisiin luetteloihin merkitsemisen ja sertifiointin edellytysten määrittelemisestä, kyseisessä artiklassa ei määritellä tyhjentyvästi edellytyksiä, joiden täyttyessä nämä taloudelliset toimijat voidaan merkitä kansallisiin virallisiin luetteloihin tai ne voivat saada sertifiointin, eikä julkisilla yksiköillä tässä suhteessa olevia oikeuksia ja velvollisuuksia. Joka tapauksessa direktiiviä 2004/18 on tulkittava siten, että sen kanssa on ristiriidassa kansallinen säännöstö, jonka mukaan yhtäältä kansallisia hallintoviranomaisia, joilla on lupa tarjota asianomaisessa hankintailmoituksessa tarkoitettuja urakoita, tavaroita tai palveluita, ei voida merkitä kyseessä oleviin luetteloihin tai niille ei voida myöntää kyseessä olevaa sertifiointia, kun siinä toisaalta varataan oikeus osallistua asianomaiseen tarjouspyyntömenettelyyn ainoastaan sellaisille toimijoille, jotka on merkitty näihin luetteloihin tai joilla on tämä sertifiointi.

*Neljäs kysymys*

- 42 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedusteleo neljännellä kysymyksellään, onko direktiivi 2004/18 saatettu asianmukaisesti osaksi Espanjan kansallista lainsäädäntöä kuninkaan asetuksella 3/2011 ja onko Espanjan lainsäätaja mahdollisesti rajoittanut tämän kuninkaan asetuksen 62 ja 65 §:llä hallintoviranomaisten mahdollisuutta tulla merkityksi yritysten luokitusrekisteriin.
- 43 Tältä osin on muistutettava, että oikeuskäytännössä katsotaan vakiintuneesti, ettei unionin tuomioistuimen tehtävänä ole ennakkoratkaisumenettelyssä arvioida kansallisen lainsäädännön yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa eikä tulkita kansallisia säännöksiä ja määräyksiä (ks. mm. tuomio Ascafor ja Asidac, C-484/10, EU:C:2012:113, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44 Näin ollen unionin tuomioistuin ei ole toimivaltainen vastaamaan neljänteen kysymykseen.

#### *Viides kysymys*

45 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin haluaa viidennessä kysymyksessään tietää tapauksessa, jossa hallintoviranomaiset voivat osallistua julkisiin tarjouspyyntömenettelyihin mutta eivät voi tulla merkityksi hyväksytyjen taloudellisten toimijoiden viralliseen luetteloon tai niille ei voida myöntää sertifiointilaitoksen sertifiointia, millä tavalla ne voivat osoittaa soveltuvuutensa tietyn sopimuksen tekemiseen direktiivin 2004/18 mukaisella tavalla.

46 Tällä kysymyksellä ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin vain pyytää direktiivin 2004/18 yleistä tulkintaa siltä varalta, että Espanjan oikeutta olisi tulkittava unionin oikeuden kanssa yhteensopivalla tavalla, eikä se täsmennä, eikö Espanjan oikeutta voitaisi tulkita tavalla, joka olisi yhteensopiva unionin oikeuden kanssa, ja jos ei voida, niin mistä syystä. Lisäksi ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ei mainitse tämän direktiivin konkreettisia säännöksiä, joita unionin tuomioistuimen olisi tarpeellista tulkita, jotta ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin voisi ratkaista käsiteltäväkseen saatetun asian.

47 Näin ollen tämä kysymys ei täytä edellytyksiä, joista määrätään unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan c alakohdassa, jonka mukaan ennakkoratkaisupyntöön on sisällytettävä selostus niistä syistä, joiden vuoksi ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on ryhtynyt tarkastelemaan kysymystä unionin oikeuden tiettyjen säännösten tulkinnasta, sekä ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen toteama yhteys kyseisten säännösten ja pääasian oikeudenkäynnissä sovellettavien kansallisen oikeuden säännösten välillä.

48 Viides kysymys on näin ollen jätettävä tutkimatta.

#### **Oikeudenkäyntikulut**

49 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/18/EY 1 artiklan 8 kohtaa on tulkittava siten, että sen toisessa alakohdassa oleva käsite ”taloudellinen toimija” kattaa hallintoviranomaiset, jotka voivat siten osallistua julkisiin tarjouspyyntömenettelyihin, jos – ja siltä osin kuin – ne saavat tarjota korvausta vastaan palveluja markkinoilla.**
- 2) **Direktiivin 2004/18 52 artiklaa on tulkittava siten, että vaikka siihen sisältyy tiettyjä vaatimuksia taloudellisten toimijoiden kansallisiin virallisiin luetteloihin merkitsemisen ja sertifiointin edellytysten määrittämisestä, kyseisessä artiklassa ei määritellä tyhjentävästi edellytyksiä, joiden täyttyessä nämä taloudelliset toimijat voidaan merkitä kansallisiin virallisiin luetteloihin tai ne voivat saada sertifiointin, eikä julkisilla yksiköillä tässä suhteessa olevia oikeuksia ja velvollisuuksia. Joka tapauksessa direktiiviä 2004/18 on tulkittava siten, että sen kanssa on ristiriidassa kansallinen säännöstö, jonka mukaan yhtäältä kansallisia hallintoviranomaisia, joilla on lupa tarjota asianomaisessa**

**hankintailmoituksessa tarkoitettuja urakoita, tavaroita tai palveluita, ei voida merkitä kyseessä oleviin luetteluihin tai niille ei voida myöntää kyseessä olevaa sertifiointia, kun siinä toisaalta varataan oikeus osallistua asianomaiseen tarjouspyyntömenettelyyn ainoastaan sellaisille toimijoille, jotka on merkitty näihin luetteluihin tai joilla on tämä sertifiointi.**

Allekirjoitukset